



Amnistía Internacional

Sección Española

Inmigrantes indocumentadas ¿Hasta cuándo sin protección frente a la violencia de género?

24 de Noviembre de 2005



© Las tejedoras.

Entre los nombres de las mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas en 2004 inscritos en una plaza de Vigo por un colectivo de mujeres, figura el de Irina, una mujer de nacionalidad rusa de 26 años que vivía en Málaga en situación irregular. Irina pidió protección a los servicios sociales en trece ocasiones por ser víctima de violencia de género, pero nunca se atrevió a denunciar los abusos ante la policía por miedo a desvelar su situación administrativa.

DOCUMENTO PÚBLICO

SECRETARIADO ESTATAL. FERNANDO VI, 8, 1º IZDA. 28004 MADRID
Telf.: + 34 91 310 12 77 Fax: + 34 91 319 53 34 E-mail: info@es.amnesty.org Web: www.es.amnesty.org

Inmigrantes indocumentadas

¿Hasta cuándo sin protección frente a la violencia de género?

Presentación

La violencia contra las mujeres es una violación de derechos humanos especialmente grave, ya que menoscaba e incluso anula el goce y ejercicio del conjunto de sus derechos y libertades fundamentales. Pese a constituir uno de los abusos más extendidos en el mundo, la voluntad política de los Estados de combatir la violencia de género y brindar protección efectiva a las mujeres dista mucho de ser una realidad.

En España, Amnistía Internacional ha querido contribuir, a través de informes sucesivos desde el año 2002, a que el Estado español aborde la violencia de género entre sus prioridades, lo haga con un enfoque de derechos humanos y en cumplimiento de las recomendaciones que desde Naciones Unidas se han dirigido a España sobre esta cuestión.

Amnistía Internacional acogió con satisfacción la adopción de la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*¹ por parte del Estado español como un primer paso en la dirección correcta, aunque ha sostenido y mantiene observaciones en relación a aspectos omitidos por dicha Ley. La organización ha seguido con atención el desarrollo de dicha norma y, si bien realizará una próxima valoración más completa sobre las medidas desarrolladas, aplicación práctica y resultados, ha considerado necesario, con ocasión del 25 de noviembre, Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, presentar este informe en el que se exponen motivos de preocupación sobre la persistencia de distinciones arbitrarias contra los derechos de las mujeres inmigrantes indocumentadas víctimas de violencia de género, incluyendo algunas medidas recientes que contribuyen a agravar su situación de invisibilidad, desprotección y vulnerabilidad.

La obligación de los Estados de corregir de modo inmediato y sin dilaciones las políticas, leyes o prácticas que constituyen o acarrear discriminación, está contenida en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y ha sido desarrollada a través de sus diferentes mecanismos. Sostener un trato discriminatorio, basado en la situación administrativa de la mujer víctima de violencia de género, en relación al acceso a medios en materia de protección, asistencia y rehabilitación establecidos, o exponer a las inmigrantes indocumentadas a procedimientos que pueden afectar a su decisión de buscar protección, con el consiguiente menoscabo de su derecho a acceder a justicia, reparación y a los mecanismos que garanticen su vida y su seguridad personal, no son compatibles con el principio de no discriminación en la protección de los derechos de las mujeres ante la violencia de género. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos que vigila el Pacto de Derechos Civiles y Políticos abordó la situación de las personas extranjeras en su Observación General 15 y afirmó que, conforme al artículo 2 del Pacto, tales personas se benefician del requisito general de no discriminación respecto de los derechos garantizados por dicho pacto.

El Estado y la sociedad española tienen en sus manos considerar a las mujeres migrantes indocumentadas como sujetos con derechos ante la violencia de género con no menos

¹ Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre (BOE núm. 313 de 29 de diciembre de 2004).

garantías que el resto de las víctimas de este tipo de abusos en la protección de sus derechos a la vida y a la seguridad personal. Amnistía Internacional se dirige a las autoridades españolas y agentes involucrados en el objetivo de combatir la violencia de género para que asuman y pongan en práctica, más allá del papel, el principio de no discriminación en relación a sectores de mujeres sobre los que pesan riesgos y desventajas añadidos. El no emprendimiento de medidas positivas que corrijan la especial vulnerabilidad de este sector de mujeres, aunado a disposiciones y prácticas que agravan su situación, arroja sombras sobre la consistencia del compromiso declarado por el actual Gobierno en relación a los derechos humanos de las mujeres.

Este informe contiene un primer apartado a través del cual se advierte que el principio de no discriminación debe ser conducido al terreno de las medidas concretas y a la aplicación práctica, y no quedar encerrado en el terreno retórico, de modo que refleje claramente la voluntad política del Estado ante la violencia de género. Los siguientes apartados profundizan sobre las formas que toma dicha discriminación y propone recomendaciones concretas al Gobierno central y a los gobiernos autonómicos. En el último apartado proponemos un llamamiento a la acción, enviando una carta a la Delegada eEspecial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer para que impulse y coordine dentro del Gobierno acciones efectivas y consistentes con la obligación del Estado español de proteger los derechos humanos de las mujeres extranjeras indocumentadas ante la violencia de género.

1. El Principio de no discriminación de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género: las palabras no bastan

En enero de 2005 entró en vigor la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, que en su artículo 17.1 sobre *Garantía de los Derechos de las Víctimas* expresamente dispone que “*todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta Ley*”. A su vez, el artículo 30.2. de la citada Ley establece que “*en las actuaciones previstas en este artículo se considerará de forma especial la situación de las mujeres que, por sus circunstancias personales y sociales, puedan tener mayor riesgo de sufrir la violencia de género o mayores dificultades para acceder a los servicios previstos en esta Ley, tales como las pertenecientes a minorías, las inmigrantes, las que se encuentran en situación de exclusión social o las mujeres con discapacidad.*”

Ambos artículos guardan relación con el principio de no discriminación en la protección de los derechos humanos, al que está obligado el Estado español. En dicha medida, fueron acogidos muy favorablemente por Amnistía Internacional como un primer paso para eliminar las distinciones arbitrarias y emprender correctivos y medidas positivas para garantizar a las mujeres en condiciones de especial vulnerabilidad sus derechos a la vida e integridad personal, y que puedan acceder a recursos efectivos para obtener protección, justicia y reparación en caso de abusos por parte de sus parejas o exparejas.

Entre los sectores especialmente vulnerables de mujeres destaca la situación de las inmigrantes indocumentadas, cuestión que fue incluida entre las principales preocupaciones y recomendaciones explícitamente dirigidas a España por el Comité que vigila el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de

Discriminación contra la Mujer, ante el examen del quinto informe periódico de España en julio de 2004².

Amnistía Internacional, en sucesivos informes en 2002³, 2003⁴, incluido el preparado por la organización en julio de 2004⁵ - precisamente con ocasión del examen del quinto informe periódico por el Comité -, había insistido sobre las condiciones de desprotección hacia víctimas de violencia de género en razón de su situación administrativa. En mayo de 2005, en el informe de Amnistía Internacional *España: Más allá del papel. Hacer efectiva la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia de género en el ámbito familiar*⁶, fueron incluidos casos de mujeres “sin papeles” que expusieron sus temores de acudir ante las autoridades y narraron experiencias especialmente adversas a la hora de buscar protección ante los funcionarios y agentes. Del mismo modo, la organización recogió información procedente de autoridades y personas encargadas de servicios especializados en materia de violencia de género, algunas de las cuales confirmaron criterios de exclusión o trato diferenciado aplicados a mujeres extranjeras por carecer de permiso de residencia. También la organización abordó elementos discriminatorios alojados en algunas normas con resultados de exclusión respecto a este sector de mujeres. Ante lo constatado, Amnistía Internacional instó al Gobierno a que se comprometiera a eliminar las disposiciones y prácticas que, de forma directa o indirecta, constituyen discriminación en la medida en que menoscaban el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos de las mujeres extranjeras indocumentadas ante la violencia de género.

Diez meses después de la entrada en vigor de la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (en adelante *Ley Integral*), las preocupaciones de Amnistía Internacional con relación a la protección de los derechos de las extranjeras indocumentadas ante la violencia de género, persisten. A ellas se suman nuevas observaciones ante disposiciones recientemente dictadas, como la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad *sobre actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular*⁷. Los impactos adversos que la citada Instrucción plantea son incompatibles con el principio de no discriminación y con la obligación del Estado de garantizar protección a las inmigrantes indocumentadas ante la violencia de género. Ya nuestra organización ha mantenido en octubre y noviembre entrevistas con el Ministro del Interior y el Secretario de Estado de Seguridad, en las que se expresó muy seria preocupación por el contenido de esta Instrucción. Amnistía Internacional considera que el Estado español ha subordinado los derechos humanos de las mujeres víctimas de tales abusos a sus políticas de control migratorio, condición que agravará la invisibilidad, desprotección y vulnerabilidad de este sector.

Amnistía Internacional ha venido insistiendo en que la respuesta institucional incorpore de manera efectiva un enfoque de derechos humanos tanto en relación a medidas dispuestas en términos generales sobre el amplio universo de mujeres que padecen este tipo de abusos a

² CEDAW 31º periodo de sesiones (6-23 de julio de 2004) Observaciones Finales sobre España en: Doc. ONU A/59/38.

³ Amnistía Internacional – Sección española, “No hay excusa. Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España”, noviembre de 2002.

⁴ Amnistía Internacional – Sección española, “Mujeres Invisibles, abusos impunes. Mujeres migrantes indocumentadas en España ante la violencia de género en el ámbito familiar”, julio 2003

⁵ Amnistía Internacional – Sección española: “Resumen informativo de Amnistía Internacional con relación al quinto informe periódico que presenta España ante el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU”, julio 2004.

⁶ Índice AI: EUR 41/005/2005.

⁷ Adoptada el 29 de julio de 2005.

manos de sus parejas y exparejas, como en relación a aquellas medidas dirigidas en relación a sectores específicos de mujeres. En esta línea, la gestión de los recursos y servicios dispuestos debe abandonar el concepto de concesión de prestaciones y servicios sociales, y moverse sobre una respuesta institucional basada en el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a obtener recursos adecuados y eficaces de asistencia y protección. Mientras no se asuma que el acceso a tales recursos se fundamenta en un derecho que corresponde a toda víctima de un abuso contra los derechos humanos, las mujeres extranjeras indocumentadas víctimas de violencia de género se encuentran expuestas a distinciones arbitrarias que se vienen expresando de diferentes formas: exclusión respecto del acceso a ayudas económicas, por carecer de permiso de residencia; denegación de acceso a una plaza en un centro de acogida; remisión a recursos sociales no especializados en violencia de género. La brecha abierta en la protección de sus derechos humanos en relación con el resto de las víctimas, debe cerrarse.

Amnistía Internacional insta al Gobierno español, así como a todas las administraciones públicas autonómicas y locales con competencias en la provisión de asistencia y protección a las víctimas, a que cumplan con sus compromisos en materia de derecho internacional de derechos humanos, y consideren prioritario el deber de las instancias públicas de garantizar a todas las mujeres inmigrantes indocumentadas la protección efectiva de los derechos humanos.

Esta premisa debería presidir las instrucciones a todos los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como al resto de profesionales implicados/as, sobre la relación de proporcionalidad que debe existir entre las acciones de lucha policial contra la inmigración irregular (una infracción administrativa), y el acceso efectivo de las víctimas de abusos de derechos humanos a procedimientos de obtención de protección y justicia.

2. Vulnerables e invisibles

El reconocimiento institucional de que las mujeres inmigrantes integran un colectivo especialmente vulnerable ante la violencia de género⁸ y de que sufren obstáculos añadidos en la búsqueda de asistencia, protección y justicia, supuso un importante primer paso. Sin embargo, una vez reconocida su situación de vulnerabilidad, el Gobierno español debería promover la puesta en marcha de acciones que cooperen al objetivo del pleno acceso, ejercicio y goce de sus derechos humanos. Hasta la fecha, Amnistía Internacional no ha tenido constancia de que estén desarrollando acciones en este sentido.

Por otra parte, dentro de las acciones dirigidas al colectivo “mujeres inmigrantes” debería recibir especial atención la problemática que sufren aquéllas que son “indocumentadas”, que conforman un subgrupo aún más necesitado de protección. La triple condición de “mujeres”, “migrantes” e “indocumentadas” hace que para estas mujeres sea aún más difícil que para el resto de mujeres, escapar a las espirales de violencia de género en la familia. Su condición de “irregularidad”, por un lado, les hace objeto de medidas restrictivas con impacto en sus oportunidades de acceso a la protección de sus derechos humanos. Y por otro, al carecer de permiso de trabajo, estas mujeres viven situaciones de fuerte dependencia económica del agresor.

⁸ Ver artículos 30.2 y 32.4 de la LO 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género.

Además de posibilidades de emancipación económica para lograr romper el vínculo con el agresor, resulta fundamental contar con apoyo familiar, social e institucional. Las mujeres inmigrantes indocumentadas, en muchas ocasiones, no tienen a sus familiares cerca, no cuentan con apoyos en una sociedad nueva para ellas y las instituciones, especialmente las policiales, son percibidas por ellas con desconfianza y miedo.

Amnistía Internacional muestra preocupación porque desde las administraciones públicas relacionadas con la respuesta a la violencia de género, no se esté tratando de forma específica la problemática de este colectivo de mujeres. La ausencia de cifras desagregadas en función de la situación administrativa de la víctima extranjera en las estadísticas relacionadas con la violencia de género (número de denuncias, órdenes de protección, archivos de la causa, sentencias, y además por tipo de delito, lesiones, homicidios) es un ejemplo de la invisibilidad que se debería paliar.

La organización muestra preocupación porque del total de mujeres asesinadas en los meses transcurridos de 2005, según datos ofrecidos por los medios de comunicación, más del 30% son extranjeras⁹. Sería importante conocer cuántas de estas mujeres se encontraban en una situación de “irregularidad administrativa” y si esta circunstancia incrementó su exposición a la violencia.

Por ello, Amnistía Internacional insta al Gobierno español a desagregar en función de la situación administrativa de residencia, los datos sobre delitos violentos relacionados con la violencia de género (amenazas, lesiones, homicidios), así como los datos relativos a las actuaciones policiales y judiciales al respecto. Esto visibilizará más claramente los obstáculos que estas mujeres sufren en su búsqueda de protección.

3. Acabar con la discriminación

“Que las mujeres inmigrantes indocumentadas no tienen las mismas oportunidades que el resto de las víctimas de violencia de género es un hecho (...) Cuando tienes que informarles sobre recursos a los que no van a poder acceder por no tener permiso de residencia, te entra la duda de qué hacer: se lo dices, no se lo dices. Yo personalmente prefiero decirles que lo intenten, aunque lo tienen muy difícil”¹⁰.

Alcance del concepto de discriminación

Para analizar las prácticas y disposiciones que entrañan discriminación en el acceso a mecanismos de denuncia y protección, a recursos especializados y a ayudas económicas, y sitúan a las inmigrantes en una situación de desventaja frente a las demás víctimas de violencia de género en el ámbito familiar, Amnistía Internacional asume como base los criterios desarrollados en materia de discriminación en el marco internacional de derechos humanos.

La prohibición de toda discriminación es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos, y figura, entre otros, en los artículos 2, 14.1 y 26 del *Pacto*

⁹ Datos obtenidos de los sitios web: www.redfeminista.org y www.el-mundo.es/documentos/2004/06/sociedad/malostratos

¹⁰ Entrevista mantenida por Amnistía Internacional el 7 de noviembre de 2005 con la trabajadora social de uno de los Juzgados especializados de Violencia sobre la Mujer, de la Comunidad de Madrid.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 1 de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, y en el artículo 1 de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*.

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 2 dispone que “*cada uno de los Estados se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentran en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*”

Entre los derechos reconocidos por el Pacto se encuentran: el derecho a la vida, a la libertad y la seguridad personal, a no ser objeto de trato cruel, degradante o inhumano, a interponer un recurso efectivo cuando los derechos reconocidos en el Pacto hubieran sido violados, a la igualdad ante los tribunales de justicia, y a igual protección ante la Ley. Este último se encuentra desarrollado en el artículo 26 del Pacto, que expresamente establece que “*la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*”

El Comité de Derechos Humanos, órgano de las Naciones Unidas encargado de interpretar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de observar el cumplimiento de sus disposiciones por los Estados Parte, afirmó en su Observación General nº 15 (*La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto*), adoptada en 1986:

"1. [...] todos los Estados Partes deben velar por que se garanticen los derechos reconocidos en el Pacto

"a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción" (párrafo 1 del artículo 2). En general, los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todas las personas, independientemente de la reciprocidad, e independientemente de su nacionalidad o de que sean apátridas.

2. Así pues, la norma general es que se garanticen todos y cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto, sin discriminación entre nacionales y extranjeros. Los extranjeros se benefician del requisito general de no discriminación respecto de los derechos garantizados, conforme al artículo 2 del Pacto. Esta garantía debe aplicarse por igual a extranjeros y nacionales [...]

7 [...] Los extranjeros tienen derecho a la protección de la ley en pie de igualdad. No debe haber discriminación entre extranjeros y nacionales en la aplicación de estos derechos [...]"

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial efectúa una declaración similar de las obligaciones de los Estados en su Recomendación General nº XIV, de 1993 (*Definición de discriminación*).

El Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 18, sobre No Discriminación ¹¹, se expresó en los siguientes términos:

¹¹ Adoptado en el 37º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 168 (1989)

“6. El Comité toma nota de que en el Pacto no se define el término "discriminación" ni se indica qué es lo que constituye discriminación. Sin embargo, en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se establece que la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basadas en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública. De igual manera, en el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer se establece que la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

7. Si bien esas convenciones se refieren sólo a un tipo específico de discriminación, el Comité considera que **el término "discriminación", tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.**”

La doctrina consolidada e incluso la jurisprudencia coinciden en definir la discriminación como el acto u omisión que tenga “por objeto” o “por resultado” la violación de los derechos humanos. Igualmente, se advierte sobre los distintos grados de un acto discriminatorio, ya que puede ser parcial “menoscabar” o puede ser total “anular”. También se precisa que el acto discriminatorio puede producirse en distintas etapas de la existencia de un derecho: en el reconocimiento, el goce o el ejercicio.

Los actos que tienen un efecto discriminatorio sin un propósito discriminatorio son conocidos como “discriminación indirecta”, donde lo que se observa es el “impacto adverso” sobre un grupo particular. Este enfoque ha sido adoptado por la Corte Europea así como por el Comité de Derechos Humanos como pertenecientes al ámbito de las varias cláusulas no discriminatorias del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Mientras la discriminación directa se manifiesta en el simple examen de una norma, política o actuación que establece una distinción arbitraria, la discriminación indirecta toma en cuenta los resultados de la aplicación de dicha norma, política o actuación, que pueden afectar específica o desproporcionadamente a un grupo determinado. La discriminación indirecta, con frecuencia, está revestida de apariencia de neutralidad e, independientemente de la intencionalidad o no de discriminar, acarrea una discriminación prohibida.

En la Directiva 97/80/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, se han recogido estos criterios para definir la discriminación y, en concreto, la discriminación indirecta por motivos de sexo “cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutro afecte a una proporción sustancialmente mayor de miembros de un mismo sexo salvo que dicha

disposición, criterio o práctica resulte adecuado y necesario y pueda justificarse con criterios objetivos que no estén relacionados con el sexo”¹².

La diferencia de trato con resultado negativo hacia un determinado grupo es discriminación, a menos que pueda demostrarse de manera objetiva que responde a una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad son adecuados, necesarios y se observa una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo que pretende ser realizado¹³.

Amnistía Internacional encuentra discriminación, tanto en los obstáculos que se imponen a las mujeres inmigrantes indocumentadas en el acceso a procedimientos de denuncia, como en los que les dificultan o niegan el acceso a recursos especializados o a ayudas económicas específicas para víctimas de violencia de género, como exponemos a continuación.

3.1. Discriminación en el acceso a los procedimientos de denuncia

En el marco del desarrollo de la Ley Integral, el 29 de julio de 2005 la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior aprobó la citada Instrucción 14/2005 *sobre actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular*, que prevé las actuaciones que deben desarrollar los agentes de las Fuerzas de Seguridad ante un caso de violencia de género en el que la víctima sea extranjera en situación irregular.

La Instrucción indica que los agentes deben atenerse al protocolo de actuación y coordinación de la Fuerzas de Seguridad en materia de violencia de género. Sin embargo, también les ordena que, en caso de que la víctima sea extranjera, una vez realizadas las actuaciones dirigidas a informar y atender a la víctima, averigüen la situación administrativa en la que se encuentra y, en caso de que su situación sea “irregular”, inicien las actuaciones previstas en la propia Instrucción, que pueden derivar en una sanción administrativa o incluso en un expediente de expulsión.

Amnistía Internacional muestra preocupación porque esta Instrucción ha establecido un control sistemático sobre la situación administrativa de las extranjeras víctimas de violencia de género que contactan con las dependencias encargadas de asegurar la protección de sus derechos ante los abusos sufridos. Lo cual implica un trato diferenciado hacia las mujeres inmigrantes indocumentadas, con respecto al resto de víctimas, que coloca a las primeras en una situación de gran desventaja¹⁴.

Este procedimiento produce un impacto negativo en el acceso efectivo de las inmigrantes irregulares a los procedimientos de denuncia y obtención de justicia, ya que el control de su situación de residencia, y la posibilidad de encontrarse incurso en un procedimiento sancionador, les dificultaría enormemente cualquier regularización futura.

¹² Artículo 2 de la Directiva.

¹³ Sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos: Rasmussen de 28 de noviembre de 1984, Series A no. 87, p.13, para. 35 y p. 14, para.38

¹⁴ No existe ninguna indicación similar, que ordene a los agentes a averiguar y a perseguir otras infracciones administrativas en las que puedan haber incurrido las víctimas de violencia de género españolas o extranjeras con documentación (infracciones de tráfico o de índole fiscal).

La inseguridad que sienten las mujeres extranjeras indocumentadas cuando se les plantea la posibilidad de formular una denuncia por malos tratos, aparece reflejada en las entrevistas realizadas por Amnistía Internacional tras la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad: *“Nuestra experiencia es que lo primero que te preguntan las mujeres extranjeras que vienen a la asesoría jurídica es qué les puede pasar si ponen la denuncia por maltrato respecto a su situación de residencia. La Instrucción crea efectos totalmente disuasorios”*¹⁵.

Profesionales con trabajo directo con inmigrantes indocumentadas, han observado situaciones en que los propios agresores se encargan de infundir temor a sus víctimas en base a la amenaza de procedimientos de expulsión que la denuncia podría acarrearles: *“los maridos les meten mucho miedo con eso. Les dicen que si denuncian van a ser sancionadas por su situación de irregularidad, van a ser expulsadas. Eso les dicen...”*¹⁶

Antes de la entrada en vigor de la *Ley Integral* existía una situación de falta de instrucciones a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sobre el tratamiento que debían dispensar a las víctimas de violencia de género en situación de inmigración irregular. Amnistía Internacional ha podido saber que, hasta entonces, las dependencias policiales interpretaban que la actuación de funcionarios y funcionarias policiales debía dirigirse a proteger a la víctima y a investigar los hechos denunciados, dejando a un lado cualquier actuación dirigida a sancionar la infracción en materia de extranjería. Así, una Inspectora de la Policía Nacional entrevistada por Amnistía Internacional, afirmó: *“La verdad es que muchas venían a nuestro servicio porque sabían que aquí no se iba a mirar su situación de extranjería”*.¹⁷

Sin embargo, determinadas dependencias policiales aplicaron como criterio que su obligación de controlar y sancionar la inmigración irregular primaba a una denuncia de violencia de género.

El 21 de marzo de 2005, un responsable de atención del despacho de acogida de Cáritas realizó ante el Defensor del Pueblo una queja, relativa al trato policial recibido por una serie de mujeres inmigrantes indocumentadas que acudieron a denunciar violencia de género:

*“el funcionario de policía recoge la denuncia y entrega una copia de la misma a la víctima. A continuación, de manera inmediata, verificada su identidad y situación legal, le informa que dada su situación de irregularidad deberían ser detenidas, pero que en atención a la naturaleza del delito y a que no disponen de plaza, simplemente le entregan una citación oficial para el inicio del expediente de expulsión”*¹⁸.

Esta queja motivó que el Defensor del Pueblo se pronunciara rechazando esta práctica policial sobre la base de las prioridades que debían guiar la actuación de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Así, *“el Defensor de Pueblo remitió una recomendación a la Dirección General de la Policía, en la que, con carácter general, se instaba a dicho organismo a no incoar expediente de expulsión a los extranjeros en*

¹⁵ Declaración realizada a Amnistía Internacional por una abogada de la *Oficina per la no discriminació* del Ayuntamiento de Barcelona en noviembre de 2005.

¹⁶ Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid a responsables del MPDL en Madrid, el 14 de noviembre de 2005.

¹⁷ Declaraciones de una funcionaria del SAM de la Jefatura Provincial de la Policía Nacional de Madrid a Amnistía Internacional en el noviembre de 2005.

¹⁸ Queja realizada por un responsable de asistencia jurídica de Caritas al Defensor del Pueblo el día 21 de marzo de 2005.

situación irregular que acudieran a la Comisaría de Policía a denunciar haber sido víctimas de delitos violentos”¹⁹.

Esta recomendación del Defensor del Pueblo apunta en la misma dirección que la petición de Amnistía Internacional dirigida al Gobierno español, para que formulara indicaciones a los agentes policiales sobre la prioridad que debe concederse a la protección de los derechos humanos de las mujeres sobre otras obligaciones policiales de menor entidad, como la sanción de infracciones en materia de Extranjería.

La Instrucción también ordena a los agentes informar a las mujeres inmigrantes indocumentadas víctimas de violencia de género, sobre las únicas vías previstas para suspender el procedimiento de expulsión y para obtener un permiso de residencia por motivos excepcionales²⁰. Posibilidades de regularización a las que sólo accederán las víctimas que, tras interponer la denuncia, soliciten y obtengan una orden de protección y en cuyo proceso reciban una sentencia favorable, es decir condenatoria del agresor.

Responsables del Gobierno declararon a Amnistía Internacional que los dos requisitos mencionados eran de fácil obtención por parte de una víctima de violencia de género. Sin embargo, Amnistía Internacional quiere poner de manifiesto que a la vista de los datos oficiales más recientes sobre número de órdenes de protección y de sentencias judiciales, resulta difícil sostener dicha afirmación.

Nacionalidad	Denuncias presentadas	Órdenes de protección acordadas
Española	36.942	14.302
Extranjera	11.358	4.909

Fuente: Consejo General del Poder Judicial. La Violencia doméstica en la Estadística Judicial. PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2005. Datos provisionales de provincias. Octubre 2005

Uno de los efectos de la aplicación de la citada Instrucción podría ser el de “obligar” a todas las mujeres indocumentadas que denuncien violencia de género, a solicitar una orden de protección para contar con posibilidades de eludir el expediente de expulsión²¹. La Orden de Protección es una medida de protección judicial cuya concesión se asienta en la existencia de una situación actual de riesgo objetivo que la justifique. Existen víctimas que, afortunadamente, cuando denuncian los hechos ya no están sufriendo un riesgo actual por parte del denunciado o se les ha garantizado por otros medios su seguridad. Este es uno de los elementos que explican la diferencia abultada entre la cifra de denunciados y la de órdenes de protección concedidas.

Por otra parte, no todas las mujeres que solicitan una orden de protección la obtienen, ya que según las cifras más recientes, existe un 24% de órdenes de protección denegadas por los órganos judiciales competentes²². Amnistía Internacional documentó, en su informe *Más*

¹⁹ Comunicación de la Adjunta Primera del DEFENSOR DEL PUEBLO en relación con el N° de Expediente: Q-O504674, realizada el 01/08/05.

²⁰ Artículo 46.3 del Reglamento de Extranjería, en relación con el 45.4.a) in fine, del mismo y con el artículo 31.3 de la Ley de Extranjería.

²¹ Es importante destacar que, conforme a lo dispuesto en la Instrucción, incluso aquella mujer que logre reunir los requisitos necesarios para eludir el expediente de expulsión podría ser sancionada por haber residido en situación “irregular”.

²² Consejo General del Poder Judicial. La Violencia doméstica en la Estadística Judicial. PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2005. Datos provisionales de provincias. Octubre 2005

allá del papel..., casos de mujeres que habían visto denegada su solicitud de orden de protección, pese a encontrarse en situaciones de grave riesgo²³.

La diferencia de trato prevista por la Instrucción respecto a las inmigrantes indocumentadas podría consolidar actuaciones de agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad contrarias a la obligación del Estado de garantizar protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres. Amnistía Internacional muestra preocupación por las actuaciones policiales posteriores a la aprobación de la Instrucción que revelan una gran falta de diligencia en la asistencia y protección a las víctimas de violencia de género.

S.M.D.²⁴, de nacionalidad argentina, reside en España desde marzo de 2002, y continúa en situación irregular. El hombre con quien convive ejerce sobre ella agresiones físicas y psicológicas continuas desde que comenzaron la convivencia en noviembre de 2004. S.M.D depende económicamente de su agresor, ya que al carecer de permiso de trabajo, la única fuente de ingresos que posee son las colaboraciones eventuales que realiza en el negocio de éste. Su compañero ejerce continuas vejaciones y humillaciones que le han producido una depresión profunda y el aislamiento de cualquier relación ajena al entorno de amistades y familia que él ha conformado después de quince años en España.

Las agresiones físicas que de manera cada vez más habitual le provoca a S.M.D. le han producido numerosos hematomas y fractura de huesos, que ella nunca se ha curado con asistencia médica, por miedo y vergüenza. En el momento de la entrevista con Amnistía Internacional muestra una mano con dos dedos lesionados recientemente. Como ella dice, su compañero le pega con el puño cerrado, como si estuviera boxeando. Sólo en una ocasión, tras una paliza reciente, acudió a un hospital para curarse de una costilla rota, pues sintió que le faltaba la respiración y se asustó. En el hospital, ella ocultó la causa de la lesión, y tampoco ninguno de los profesionales que la atendieron lo detectó.

A pesar de que S.M.D transmite que su compañero un día la podría llegar a matar, nunca se ha planteado denunciar las agresiones. En varias ocasiones en la entrevista muestra su miedo y su falta de confianza en la policía.

En los primeros días del mes de septiembre de 2005 (no logra recordar el día exacto), a media mañana, su compañero comenzó una vez más a agredirle, golpeándole en todo el cuerpo y muy fuertemente en la cara. Esta vez S.M.D. se sintió más atemorizada que otras veces porque el agresor la amenazaba con un cuchillo. El temor le hizo gritar y los vecinos, alertados por los gritos, llamaron a la policía.

En el piso de la pareja se presentaron dos agentes (hombres). Uno de ellos permaneció con el agresor en la puerta de la casa y el otro pasó al interior, buscando a S.M.D. que se había escondido en el baño para vestirse, tratar de ocultarse los golpes y secarse las lágrimas. El agente preguntó a S.M.D qué había pasado, pero ella, sintió miedo y vergüenza y ocultó lo sucedido. A pesar de la existencia de signos evidentes de violencia (la casa revuelta y la cara con hematomas), el agente dio el tema por zanjado y se centró en averiguar su situación de residencia administrativa en España. Le pidió la documentación a ella y a su agresor, y al estar ella en situación irregular comenzó a revisar su pasaporte. El agente dio todos los datos de S.M.D a la Brigada de Extranjería, y advirtió a ambos que

²³ España: *Más allá del papel. Hacer realidad la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia de género en el ámbito familiar*, págs. 60 y 61. (Índice AI: 41/005/2005).

²⁴ Iniciales del nombre de la víctima entrevistada por Amnistía Internacional el día 16 de noviembre de 2005.

había tomado nota de la llamada de los vecinos, por lo que esta actuación quedaba registrada en la Comisaría.

S.D.M. relató a Amnistía Internacional que, mientras el agente hacía los trámites relativos a verificar su situación de residencia y posteriormente transmitía todos sus datos a la Brigada de Extranjería, se olvidó de que el motivo de la llamada de los agentes había sido que estaba siendo brutalmente golpeada.

“En ese momento, yo me olvidé de por qué estaban allí esos policías, me olvidé de la violencia, sólo veía que me iban a abrir una causa por ilegal (...) te juro que nunca me habían revisado con tanto detalle el pasaporte, el policía comprobó hoja por hoja, todos los sellos de entrada, y yo sólo pensaba, me van a abrir una causa por ilegal”

S.M.D. resaltó a Amnistía Internacional que cuando los policías se hubieron marchado, el agresor le dijo, “¿ves lo que ha pasado?, ahora te van a abrir un expediente por ilegal y a mí lo mismo me meten preso, ¿has visto lo que has hecho...?”.

Amnistía Internacional insta al Estado a asegurar que la labor de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se destina a la detección, asistencia y protección de las víctimas de violencia de género, absteniéndose de perseguir infracciones administrativas relacionadas con la Ley de Extranjería, cuando dicha persecución pueda obstaculizar el acceso de las mujeres indocumentadas a la protección efectiva de los derechos humanos.

Irina, una mujer de nacionalidad rusa que en 2004 tenía establecida su residencia en la ciudad de Málaga, acudió en trece ocasiones a los servicios municipales de atención a víctimas de violencia de género para pedir ayuda para escapar a las agresiones y amenazas de su marido. A pesar de la insistencia de las trabajadoras municipales de que denunciara las agresiones, Irina nunca lo hizo por miedo a perjudicar su situación de residencia en España, pues se encontraba en situación irregular. El 28 de abril de 2004 Irina fue asesinada por su marido, junto a Sergio, su bebé de ocho meses²⁵.

El caso de Irina ejemplifica la realidad de muchas mujeres indocumentadas ante la violencia de género: vulnerabilidad, falta de recursos efectivos, ausencia de redes de apoyo, o percepción de las instituciones policiales más como una amenaza que como una fuente de protección. Cuando una mujer es asesinada por su pareja o expareja, especialmente aquellas que pidieron ayuda institucional, deja tras de sí un mensaje que debe servir a quienes tienen la responsabilidad de proponer y gestionar las medidas de apoyo, para detectar los fallos de las mismas y para realizar las pertinentes mejoras. En este sentido, Amnistía Internacional considera que la muerte de Irina y de su bebé evidencia de una manera estremecedora algunos de los obstáculos que dificultan a las inmigrantes indocumentadas el acceso a la protección efectiva de los derechos humanos.

Amnistía Internacional ha podido saber que, tras la entrada en vigor de la Ley Integral, se ha generalizado el requisito de la interposición de una denuncia para acceder a recursos de acogida temporal o de protección. La organización quiere alertar del efecto negativo que puede tener este requisito para escapar de relaciones violentas por parte de mujeres en situaciones de gran desinformación, vulnerabilidad y falta de confianza en las instituciones policiales.

²⁵ Asociación pro Derechos Humanos de Andalucía. Info APDH. 19 de octubre de 2004 (<http://www.december18.net/web/docpapers/doc2106.doc>).

En suma, Amnistía Internacional insta al Gobierno español a retirar la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad, y a sustituirla por otra que contenga las siguientes indicaciones:

- 1.- Los agentes policiales tienen como obligación principal la protección efectiva de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación alguna en función de circunstancias como la situación administrativa de residencia.
- 2.- Las dependencias policiales deben garantizar el acceso efectivo de las víctimas de violencia de género a mecanismos de denuncia, lo que implica que estas personas cuenten con el acceso a los procedimientos sin encontrar obstáculo alguno.
- 3.- Las dependencias policiales no realizarán actuaciones sistemáticas de control y sanción de las infracciones de la Ley de Extranjería cuando asistan a una víctima de violencia de género.

3.2. La discriminación en el acceso a determinados recursos especializados

<<A mí, por encontrarme yo “ilegal”, me echaron de la casa de acogida>>²⁶

Este testimonio fue recogido por Amnistía Internacional en una entrevista realizada en noviembre de 2004²⁷. En junio de 2005, Amnistía Internacional y las cerca de 13.000 personas que participaron en la movilización derivada del informe “*Más allá del papel*”, comunicaron al Presidente del Gobierno que “*en varias comunidades autónomas, como por ejemplo Madrid, las mujeres inmigrantes en situación de residencia irregular no tienen acceso a la red de centros de acogida, sino que son enviadas a centros de atención a inmigrantes, o a albergues municipales para indigentes.*”²⁸

Amnistía Internacional muestra preocupación porque un año después de la entrevista citada y varios meses después de la movilización dirigida al Presidente del Gobierno, el principio de no discriminación de la *Ley Integral* sigue sin hacerse realidad.

En el mes de octubre de 2005, la Comunidad Autónoma de Madrid denegó el acceso a los centros de acogida de la Red de Centros de públicos a Fátima²⁹, una mujer marroquí que reside en España desde hace un año, con su hija de dos años y medio y su marido, quien ejercía sobre ella continuas agresiones físicas y psicológicas. El argumento esgrimido por la Dirección General de la Mujer fue que su situación “indocumentada” hacía imposible su acceso a cualquier centro de larga estancia, como una casa de acogida o un piso tutelado.

La abogada que atendió a Fátima en el “piso de emergencia” en el que permaneció durante cuatro meses, mientras se le buscaba un recurso adecuado a sus necesidades, relató a Amnistía Internacional la negativa de la Administración a proporcionar a Fátima un recurso especializado para mujeres maltratadas:

“me dijeron que no, que no la admitían porque era indocumentada. Y yo les dije que me enviarían la denegación por escrito, que yo tenía que justificar por qué se había denegado

²⁶ Testimonio de María, de nacionalidad colombiana, incluido en el Informe de Amnistía Internacional *España: Más allá del papel. Hacer realidad la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia de género en el ámbito familiar*, pág 40. (Índice AI: 41/005/2005).

²⁸ Carta enviada por Amnistía Internacional, dirigida al presidente del Gobierno el día 10 de junio de 2005.

²⁹ Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional el 17 de noviembre de 2005.

el acceso a un recurso a una mujer proveniente de nuestro piso. Las funcionarias de la Dirección General de la Mujer me dijeron que por escrito no me lo iban a decir; que dijera que la denegación se había hecho a través de una comunicación telefónica...”³⁰

Amnistía Internacional ha podido conocer la existencia de una comunicación escrita dirigida por el jefe de Atención Social a la Mujer a todos los centros públicos de la Comunidad Autónoma, en la que se indica que en aplicación del principio de no discriminación de la Ley Integral “*la Red de Centros para Mujeres de la Comunidad Autónoma de Madrid, prestará atención a todas las mujeres víctimas de violencia independientemente de que se encuentren en situación regular o irregular*”³¹.

Amnistía Internacional lamenta que esta comunicación no haya eliminado la práctica administrativa de negar el acceso de las mujeres indocumentadas a los centros de acogida y pisos tutelados de la red pública.

En relación a la Comunidad Valenciana, el Defensor del Pueblo de esta comunidad autónoma (*Sindic de Greuges*) en un informe presentado en el mes de mayo de 2005 muestra preocupación por “*la existencia de una antinomia entre la legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, objeto de varias modificaciones entre las cuales la más reciente ha sido la derivada de la Ley Orgánica 11/2003, de 20 de noviembre) y la de protección social, que surge aquí en el caso de la inmigración irregular. La diferencia de trato radica en la imposibilidad de un grupo de usuarias de acceder a los recursos que disponen las restantes*”³².

Amnistía Internacional muestra preocupación porque la accesibilidad de las mujeres inmigrantes indocumentadas víctimas de violencia de género, a recursos tan básicos para su protección y recuperación personal, como los centros y casas de acogida, continúe a expensas del criterio de cada comunidad autónoma e incluso de la dirección de cada recurso concreto.

La organización considera que el Gobierno central debería realizar un esfuerzo importante para asegurarse de que el principio de no discriminación enunciado en la *Ley Integral* sea una realidad y todas las mujeres, con independencia de su situación administrativa, accedan a todos los recursos previstos para las víctimas. Amnistía Internacional insiste en que un enfoque de derechos humanos hace inaceptable cualquier distinción.

Igualmente, Amnistía Internacional insta a los gobiernos autonómicos y locales con competencias en la gestión de los recursos dirigidos a víctimas de violencia de género, a eliminar cualquier normativa o práctica discriminatoria que impida el acceso a un centro o recurso especializado a una víctima, cualquiera que sea su situación administrativa.

Amnistía Internacional recomienda que, en el marco de una Conferencia Sectorial extraordinaria, convocada para hacer efectivo el principio de no discriminación de la *Ley Integral*, el Gobierno español impulse la elaboración y difusión de un documento con indicaciones expresas dirigido a todas las instancias públicas y privadas de ámbito estatal, autonómico y municipal que trabajen en la asistencia y protección de las víctimas, sobre el

³⁰ Entrevista realizada por Amnistía Internacional a responsables del MPDL en Madrid, el 14 de noviembre de 2005.

³¹ Comunicación enviada por D. Patricio Rayón Rodríguez, el 2 de febrero de 2005.

³² *La respuesta institucional a la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja en la comunidad valenciana*. Informe especial del Sindic de Greuges a las Cortes Valencianas, mayo de 2005, pág.134.

derecho de todas las víctimas a acceder, sin ningún tipo de discriminación, a todos los recursos especializados.

3.3. La discriminación en el reconocimiento de ayudas económicas específicas para víctimas de violencia de género

“Una de las características comunes a todas las víctimas inmigrantes indocumentadas es la fuerte dependencia económica que las ata al agresor. La mayoría de las mujeres que acuden a nuestro recurso no estaban trabajando. Dependían completamente de los recursos económicos de su agresor.”³³

Amnistía Internacional muestra preocupación porque, a pesar de que una de las características comunes a este colectivo de mujeres es la dependencia económica de su agresor - en gran parte motivada por la dificultad de encontrar un empleo -, las inmigrantes indocumentadas también sufren discriminación en el acceso a las ayudas económicas previstas para las víctimas de este tipo de delitos.

Discriminación en el reconocimiento de las ayudas económicas específicas para las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar

La organización ya denunció que las víctimas de violencia de género indocumentadas (incluso aquellas que habían obtenido una orden de protección) no tenían garantizado el acceso a las ayudas económicas previstas para las víctimas de violencia de género, cuya finalidad es potenciar su independencia económica con respecto al agresor³⁴.

En este sentido, Amnistía Internacional encuentra preocupante que el Gobierno español no haya promovido la eliminación de las disposiciones legales y las prácticas administrativas que obstaculizan, e incluso vetan, el acceso de las inmigrantes indocumentadas víctimas de violencia de género a las ayudas preexistentes a la Ley Integral.

Actualmente, según ha podido saber Amnistía Internacional, en todo el Estado español las únicas ayudas a las que podrían estar accediendo las extranjeras indocumentadas víctimas de violencia de género son un grupo de ayudas que poca relación tienen con la situación de violencia de género. Se trata de un tipo de ayudas que se conceden a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad económica y tienen menores a su cargo. Amnistía Internacional muestra preocupación por esta restricción que coloca en situación de desventaja a un colectivo cuya situación de partida ya es de por sí desfavorecida.

De acuerdo con la información de que dispone Amnistía Internacional, el Gobierno español tampoco contempla a las inmigrantes indocumentadas entre las beneficiarias de las nuevas ayudas previstas en *Ley Integral*, cuyo objetivo es el de “ayudas de despegue”, orientadas a que las víctimas logren salir de la situación de violencia³⁵.

Amnistía Internacional considera que al negar a las inmigrantes indocumentadas el acceso a estas ayudas, se les obstaculiza el camino hacia la independencia de su agresor y, con ello,

³³ Entrevista realizada por Amnistía Internacional a responsables del MPDL en Madrid, el 14 de noviembre de 2005.

³⁴ *España: Más allá del papel. Hacer realidad la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia de género en el ámbito familiar*, págs 49 y 50. (Índice AI: 41/005/2005).

³⁵ Art.27 de la LO 1/2004.

la protección de su derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, y otros derechos humanos.

La organización considera que las citadas ayudas previstas en la Ley Integral, especialmente destinadas para casos de mujeres con dificultades de empleabilidad o imposibilidad de percibir la Renta Activa de Inserción (RAI), deberían prever como beneficiarias a las mujeres que quizá conforman uno de los colectivos con mayores dificultades de empleo y que, en ningún caso, puede percibir la Renta Activa de Inserción al carecer del correspondiente permiso de trabajo³⁶.

Amnistía Internacional insta al Gobierno central a que en el desarrollo de la regulación concreta de las nuevas ayudas de la Ley Integral, contemple como colectivo beneficiario a las mujeres inmigrantes indocumentadas. Cualquier interpretación restrictiva de la Ley Integral, en el sentido de no realizar dicho reconocimiento, comportaría una discriminación.

Igualmente, la organización insta a los gobiernos autonómicos y locales a que modifiquen la naturaleza jurídica de las ayudas económicas destinadas a las víctimas de violencia de género, de modo que se asegure que la sola condición de víctima en situación de dependencia económica, motiva el reconocimiento del derecho a recibir una ayuda.

Discriminación en el reconocimiento de las ayudas de la Ley de Ayudas a Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual

Por último, preocupa a Amnistía Internacional que las mujeres inmigrantes indocumentadas sufran discriminación también cuando, tras obtener una sentencia firme en la que se declara su condición de víctimas de violencia de género, solicitan una ayuda de las previstas en la Ley de Ayuda a Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual.

La Ley 35/1995 de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual y su reglamento, son los instrumentos legales disponibles a nivel legal para que las víctimas accedan a determinadas indemnizaciones cuando los condenados se han declarado insolventes total o parcialmente. Estas ayudas no son compatibles con la percepción de indemnizaciones por causa de ese delito, a menos que se produzca una situación de insolvencia parcial del culpable, en cuyo caso, podrán alcanzar hasta llegar a la suma total de las mismas y no podrán superar nunca la cantidad establecida como indemnización.

Esta Ley contempla como personas beneficiarias a “*quienes, en el momento de perpetrarse el delito, sean españoles o nacionales de algún otro Estado miembro de la Unión Europea o quienes, no siéndolo, residan habitualmente en España o sean nacionales de otro Estado que reconozca ayudas análogas a los españoles en su territorio*”. El Reglamento que en 1997 vino a desarrollar la citada Ley equiparó el requisito “residencia habitual” con el de residencia regularizada, a tenor de lo dispuesto en la Ley de Extranjería.”³⁷

³⁶ La RAI es la ayuda que habitualmente se concede a las víctimas de violencia de género que obtienen una orden de protección judicial y acreditan carencia de ingresos. Para percibirla es imprescindible contar con el justificante de haber presentado una demanda de empleo, requisito imposible de obtener por parte de las inmigrantes indocumentadas.

³⁷ Artículo 2. Residencia habitual. “A efectos de lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley, se entenderá que residen habitualmente en España los extranjeros que permanezcan en su territorio en la situación de residencia legal que se regula en el artículo 13 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España.”

Esta interpretación restrictiva resulta contraria al principio de no discriminación, ya que impide a las mujeres inmigrantes indocumentadas, cuya violación de los derechos humanos ha quedado acreditada en sentencia firme, beneficiarse de estas ayudas. Es importante destacar que su fundamento es restituir o resarcir el daño causado, especialmente en los casos en los que el agresor se declara total o parcialmente insolvente.

Amnistía Internacional insta al Gobierno a que modifique el citado Reglamento en el sentido de eliminar la discriminación que impediría acceder a las mujeres inmigrantes indocumentadas a estas ayudas.

4.Recomendaciones

Amnistía Internacional insta al Gobierno español a que elimine los obstáculos que impiden a las inmigrantes indocumentadas contar con la plena protección de los derechos humanos ante la violencia de género. De forma concreta la organización pide al Gobierno español:

- Que retire la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad y la sustituya por otra que contenga las siguientes indicaciones:
 1. Los agentes policiales tienen como obligación principal la protección efectiva de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación alguna en función de circunstancias como la situación administrativa de residencia.
 2. Las dependencias policiales deben garantizar el acceso efectivo de las víctimas de violencia de género a mecanismos de denuncia, lo que implica que estas personas cuenten con el acceso a los procedimientos sin encontrar obstáculo alguno.
 3. Las dependencias policiales no realizarán actuaciones sistemáticas de control y sanción de las infracciones de la Ley de extranjería cuando asistan a una víctima de violencia de género.
- Que se asegure de que el principio de no discriminación enunciado en la *Ley Integral* sea una realidad y todas las mujeres, con independencia de su situación administrativa, accedan a todos los recursos previstos para las víctimas.
- Que modifique el Reglamento de la *Ley de Ayudas a Víctimas de delitos Violentos y contra la Libertad Sexual* en el sentido de eliminar la discriminación que impediría acceder a las mujeres inmigrantes indocumentadas a estas ayudas.
- Que en el desarrollo de la regulación concreta de las nuevas ayudas de la *Ley Integral*, contemple como colectivo beneficiario a las mujeres inmigrantes indocumentadas.

Asimismo, Amnistía Internacional insta a los gobiernos autonómicos y locales, en el marco de sus competencias, a:

- Modificar la naturaleza jurídica de las ayudas económicas destinadas a las víctimas de violencia de género, de modo que se asegure que la sola condición de víctima en situación de dependencia económica, motiva el reconocimiento del derecho a recibir una ayuda.
- Eliminar cualquier normativa o práctica discriminatoria que impida el acceso a un centro o recurso especializado a una víctima, cualquiera que sea su situación administrativa.

5. Actúa, enviando la siguiente carta a la Delegada Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer.

Ilma. Sra. D^a Encarna Orozco

Delgada Especial del Gobierno sobre Violencia contra la Mujer

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

P^o de la Castellana, 67; 5^a pta.

28071 Madrid

Madrid, 24 de Noviembre de 2005

Sra. Delegada Especial del Gobierno,

Por medio de esta carta le transmito mi preocupación porque a diez meses de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que prevé el principio de no discriminación, las mujeres inmigrantes sin permiso de residencia siguen encontrando obstáculos en el acceso a los recursos especializados (casas de acogida y pisos tutelados) y a las ayudas económicas para las víctimas de violencia de género.

Además de los citados obstáculos, que ya existían con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, le transmito mi preocupación por los efectos negativos que puede generar la Instrucción 14/2005, *sobre actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular*. Controlar y perseguir las infracciones de la Ley de Extranjería en que pueden incurrir las mujeres indocumentadas que son víctimas de violencia de género, es un obstáculo que podría dejar aún más desprotegidas a estas mujeres, y aún más en la sombra los abusos que sufren.

Por todo lo cual, le pido que desde su responsabilidad de coordinadora de las políticas del Gobierno en esta materia:

- Garantice que el Gobierno elimina los obstáculos creados por la Instrucción 14/2005 del Secretario de Estado de Seguridad y asegure que, ante los casos de violencia de género, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se dirigen a asistir y proteger a la víctimas extranjeras, sin controlar y sancionar a las víctimas por su situación administrativa.
- Garantice que las todas las mujeres víctimas de violencia de género pueden acceder a las ayudas económicas previstas legalmente, cuya finalidad es garantizar su independencia económica respecto al agresor.
- Impulse la elaboración y difusión de un documento con indicaciones expresas dirigido a todas las instancias públicas y privadas de ámbito estatal, autonómico y municipal que trabajen en la asistencia y protección de las víctimas, sobre el derecho de todas las mujeres a acceder sin ningún tipo de discriminación, a todos los recursos especializados para víctimas de violencia de género.

Atentamente,

Nombre:.....

Apellidos:.....